AGUA Y TERRITORIO, NÚM. 1, pp. 55-64, ENERO-JUNIO 2013, UNIVERSIDAD DE JAÉN, JAÉN, ESPAÑA ISSN 2340-8472 - ISSNe 2340-7743

water and landscape
AGUA y TERRITORIO

Modelos de gestión del recurso agua potable: el caso de las cooperativas de servicios en pequeñas localidades de la Región Pampeana en Argentina

Models of water resource management: the case of service cooperatives in small localities of the Pampeana Region in Argentina

Roberto Bustos-Cara
Universidad Nacional del Sur. Bahía Blanca, Argentina. usbustos@uns.edu.ar

Aloma Sartor; Olga Cifuentes
Universidad Tecnológica Nacional. Bahía Blanca, Argentina. asartor@frbb.utn.edu.ar; ocifuentes@speedy.com.ar

Resumen — El trabajo pretende analizar las etapas en las políticas del agua a nivel nacional y provincial, así como su impacto en los diferentes modelos de gestión del servicio de agua potable. A una primera etapa de desarrollo y consolidación de un modelo estatal, le sigue su declinación, como resultado de no poder sostener mayores inversiones para acompañar el aumento de la demanda; la etapa privatizadora de la década del noventa concluye tras la crisis económica del país en el 2001. Por último, llega una etapa de reestatización de los servicios con participación de los sindicatos.

En este contexto, se realiza un relevamiento de la situación del servicio de agua potable en la región de influencia de la ciudad de Bahía Blanca, en la Provincia de Buenos Aires. En especial, se analiza la gestión de las cooperativas y su incidencia como instrumentos de gestión colectiva en el desarrollo de las pequeñas localidades, acompañando, de diferentes formas, todas las etapas de modelos del servicio.

El desempeño de las cooperativas se ve condicionado por diferentes aspectos endógenos, como pueden ser la capacidad de organización propia y de incorporación tecnológica, y por aspectos externos tales como las limitaciones o potencialidades que puede otorgarle su relación con el Estado. Sin embargo, las cooperativas cumplen una función de respuesta colectiva ante problemas públicos del desarrollo, que en muchos casos, se convierten en experiencias importantes adaptadas a los ciclos ideológicos, ampliando o diversificando sus servicios, asociándose entre ellas o, simplemente, adoptando criterios menos solidarios y más gerenciales. De todas formas, continúan siendo la solución más apropiada para construir la institucionalidad local de base solidaria que posee capacidad para intervenir en un mercado.

Abstract — *The work aims to analyze the stages in water policies at national, provincial and its impact on the different models of drinking water service management. Initially, development and consolidation of a state model followed by its own declination as a result of being unable to sustain higher investments to accompany the increased demand, then the stage of privatization in the nineties followed by the failure of these experiences after the country's economic crisis in 2001, and finally a stage of re-nationalization of services with the participation of trade unions.*

In this context, is carried out a survey of the situation of the water drinking service in the region of influence of Bahia Blanca city in the Buenos Aires Province. Cooperatives management are especially analyzed and their impact as a tool for collective management in the development of small localities and that accompany in different ways all stages of service models.

The performance of cooperatives is conditioned by different endogenous aspects, such as the ability of self-organization and incorporation of technology and external aspects such as limitations or potentials related to their relationship with the state. However, cooperatives have a role of collective response to public issues of development that in many cases become important experiences that have been adapted to ideological cycles, expanding or diversifying their services, partnering with each other or simply adopting less supportive criteria and more managerial criteria. Anyway, they continue to be the most appropriate solution to build local supportive basis institutionality that also has the capacity to intervene in a market.

Palabras clave: Gestión, Servicios de agua, Cooperativas, Políticas públicas
Keywords: Management, Water services, Cooperatives, Public policies

Información Artículo: Recibido: 15 marzo 2012 Revisado: 15 diciembre 2012 Aceptado: 11 enero 2013

Códigos JEL: A14, P13, Q25

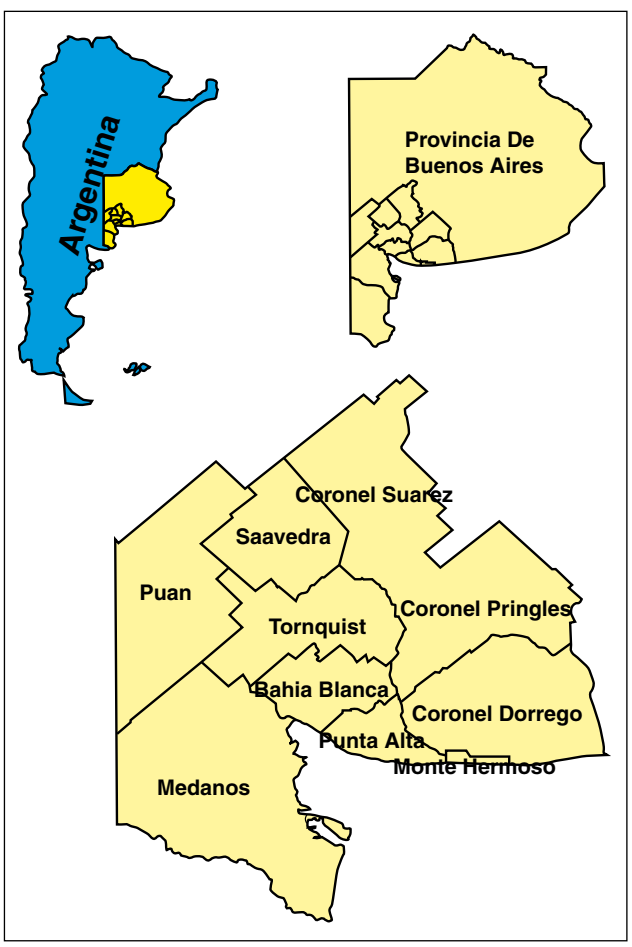
© Universidad de Jaén / Seminario Permanente Agua, Territorio y Medio Ambiente (CSIC)

Introducción

Este trabajo se integra en el proyecto de investigación "Conflictos y política de gestión del Agua. Gobernanza Territorial y Desarrollo en torno a la crisis del recurso" y tiene como objetivo evaluar la evolución de los modelos de prestación del servicio de agua potable del sudoeste de la provincia de Buenos Aires, en el marco de la transformación de la gestión política del agua en la República Argentina (Mapa 1). El citado proyecto contempla visitas y entrevistas realizadas en cooperativas y municipios (2010-2011), incluyendo un análisis de la documentación aportada por dichas instituciones. El área de estudio es la región pampeana circundante a la ciudad de Bahía Blanca, que abarca los partidos de: Coronel Rosales, Bahía Blanca, Monte Hermoso, Coronel Dorrego, Tornquist, Coronel Pringles, Villarino y Coronel Suárez.

Los servicios de agua de las localidades de estos partidos han sido resueltos bajo diferentes modelos de gestión públicos, privados y/o mixtos; entre los privados, las cooperativas han tenido un rol destacado en la consolidación de estos servicios en las poblaciones de escala media o pequeña.

Mapa 1. Ubicación del área de estudio



Fuente: Elaboración propia.

La institucionalización de las políticas del agua en la Argentina ha transitado por diferentes etapas. Nuestro trabajo presenta una descripción desde el inicio del principal organismo público, Obras Sanitarias de la Nación (OSN), que creó una verdadera escuela en ingeniería sanitaria; se focaliza en las cooperativas como forma de gestión, en razón de expresar una acción colectiva que a través del tiempo se consolida en contextos ideológicos diferentes, constituyendo una alternativa de gestión del servicio, que en la Argentina alcanza al 11 % de la población[1].

Estas entidades se han convertido en soluciones cuando el Estado no ha obtenido antecedentes de organismos en el lugar, y cuando las alternativas de privatización a empresas de riesgo no han sido viables por falta de rentabilidad[2].

Además, se relevan los modelos de prestación de los servicios de agua y saneamiento en el área de estudio, mostrando que el modelo cooperativista se ha ido afianzando como forma de gestión de servicios públicos; muchas de estas cooperativas estaban inicialmente vinculadas al servicio de energía eléctrica y, con posterioridad, ampliaron su campo de actuación a los servicios de agua potable, entre otros. Los procesos de transformación de estas entidades han sido similares en diferentes provincias, como es el caso de Córdoba, analizado ampliamente por Beatriz Solveira[3].

Políticas públicas del agua en Argentina

Los organismos públicos y las políticas en materia de agua en el país han desarrollado dos líneas independientes: una vinculada a las políticas de saneamiento (servicios de agua potable y efluentes) y la otra referida a las políticas hidráulicas centradas en obras, planificación y monitoreo de recursos hídricos. La característica principal del andamiaje institucional es la fragmentación y dispersión de los organismos que gestionan los recursos hídricos, situación que se reproduce en la mayoría de las provincias y que sigue manteniéndose[4].

Además, para los servicios de agua se identifican diferentes etapas de organización y de transformación institucional en los organismos públicos, particularmente si se analizan los arreglos institucionales y el rol del Estado en relación a las políticas del agua.

En estas últimas décadas, los modelos de gestión de los servicios de agua acompañaron los vaivenes de los criterios de gestión de los servicios públicos de saneamiento en diferentes partes del mundo (especialmente en América Latina): estatización, privatización o recuperación al ámbito público con participación de sindicatos[5].

En asentamientos menores, que no tenían las condiciones necesarias para ser atractivas a los modelos de mercado, las ges-

1 http://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Cooperativas_en_Argentina

2 El grado de desarrollo del cooperativismo como entidades de servicios de agua potable y saneamiento es evidente en la reciente formación de una entidad de tercer grado como la Confederación Nacional de Cooperativas de Agua Potable (CONAP) que fue reconocida en junio de 2011 por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), convirtiéndose en una de las seis entidades de tercer grado del país.
http://www.aguanuestra.org/archivos/menu_10/CONAP%20Argentina.pdf

3 Solveira, 2004 y 2010.

4 Banco Mundial, 2000.

5 Hantke-Domas y Jouravlev, 2011.

tiones evolucionaron con modelos alternativos (cooperativas y/o municipios), apoyados en mayor o menor medida por el Estado.

En la organización política federal de la Argentina se manifiesta una permanente tensión entre acciones tendentes a la centralización y a la descentralización en la gestión del recurso, ya que la jurisdicción del agua es provincial, según lo establece el marco de la Constitución Nacional, reservando para la Nación el dictado de los presupuestos mínimos en materia de su protección[6]. Esta condición se traduce en una diversidad de organismos y normas que poseen competencia sobre el agua, con una gran debilidad de coordinación y articulación entre sí; una situación que se potencia en la provincia de Buenos Aires, con la desarticulación entre el marco normativo e institucional de las políticas del Estado. Se agrava especialmente por ser la provincia con mayor densidad de población y desarrollo económico productivo, lo que impacta directamente sobre el recurso hídrico. Este es un factor que afecta la eficiencia del servicio de agua potable, constituyendo uno de los reclamos más importantes de las entidades cooperativas, ya que la inexistencia o debilidad en los controles sobre el uso del agua y de la calidad de los vertidos impacta en forma directa tanto en la obtención de fuentes de agua como en los procesos de tratamiento posteriores para su potabilización[7].

Evolución de la gestión de los servicios

A nivel nacional, la ciudad de Buenos Aires fue una de las primeras de América que instaló un sistema de distribución de agua potable en 1868. El crecimiento del servicio estuvo asociado a la creación de la Comisión de Obras de Salubridad, antecesora de la OSN en 1867; sin embargo, desde 1880 la ciudad estuvo afectada por diversas epidemias como el cólera y la fiebre amarilla, situación que impulsó una profundización en las políticas de saneamiento[8].

Los servicios nacieron como un derecho al que los ciudadanos debían acceder y como un deber del Estado de proveerlo; quedó instalada la lógica de "canilla libre", que tendió a organizar el comportamiento de los usuarios, así como el de las autoridades encargadas de las prestaciones del servicio y que perduró hasta la década de 1980[9].

La OSN fue creada por ley nacional 8.889 en 1912 y tuvo un rol central en la consolidación institucional de los servicios de agua y cloacas. Uno de los objetivos de su creación fue poner en marcha el primer Plan de Saneamiento propuesto en 1909. Su rol se acentuó durante la consolidación y densificación de los principales asentamientos urbanos del país, especialmente el núcleo de Buenos Aires, incluyendo 14 partidos de la provincia de Buenos Aires y creando el Área Sanitaria Metropolitana.

Los modelos de gestión se fueron diversificando en el país, aun cuando las grandes ciudades y capitales de provincias dependían de la OSN. Gradualmente se fue extendiendo la llegada de este organismo a otras localidades, cuando las restantes estaban a cargo de las provincias o de los municipios.

En las provincias, durante esta etapa, se conformaron en paralelo, organismos para atender a las localidades donde la OSN no llegaba, aunque estos se siguieron articulando con el organismo nacional[10].

La OSN fue renombrada como Administración General de Obras Sanitarias por ley nacional 13.577 en 1943; se estableció el Reglamento de Obras Sanitarias que fijó las pautas técnicas para las instalaciones de distribución, almacenamiento e instalaciones internas domiciliarias, avanzando, desde el Estado, en la definición de las mismas, no sólo en las instalaciones en el espacio público (almacenamiento, potabilización y distribución), sino en las que se derivaban sobre las propiedades privadas.

En 1964, mediante el decreto nacional 9.762, se iniciaba un proceso de transformación en el sector, con la creación del Sistema Nacional de Agua Potable (SNAP), destinado a las poblaciones rurales con menos de tres mil habitantes. Este primer antecedente permitió el desarrollo posterior de otros programas, ampliado por pedido de las provincias hasta ocho mil habitantes. Esto posibilitó, en las siguientes décadas, conceder el servicio a las poblaciones de hasta treinta mil habitantes, desarrollando la base institucional de 1.500 cooperativas distribuidas en todo el país, circunstancia que permitió el apoyo técnico-financiero para su organización[11].

El Programa fue el resultado del aumento de la demanda en nuevas coberturas o servicios de agua potable y desagües en localidades en las cuales ni la OSN, ni las provincias podían hacer frente. La operación del Proyecto, financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), motivó la creación en las provincias de organismos; para el caso de Buenos Aires se denominó Servicios Provinciales de Agua Rural (SPAR). Estos programas, a su vez, buscaban estimular la participación comunitaria por medio de la creación de cooperativas[12].

La política nacional de saneamiento centralizada en OSN privilegió obras de infraestructura del sistema de abastecimiento de agua, que permitieron aumentar coberturas del servicio sin que estas políticas incorporaran conceptos de eficiencia empresaria, siguiendo el modelo de empresa del Estado como otras en la Argentina (YPF, Ferrocarriles Argentinos, Aerolíneas Argentinas, ENTEL telefonía estatal, Gas del Estado, etc.).

En las dos décadas siguientes se desaceleró el crecimiento de infraestructuras cambiando conceptos de mantenimiento preventivo por reparación de averías, desinversión y atraso; esto fue el denominador común de la situación del servicio hasta su provincialización por ley nacional 18.586 en 1980. Dicha ley y su decreto 258 del mismo año generaron la división y transferencia

6 En el año 1994 se introducen dos normas importantes en la Constitución Nacional: "El artículo 124 *infine* establece que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio, y el artículo 41 afirma que la Nación dictará normas que contengan los presupuestos mínimos de protección sin que alteren las jurisdicciones locales, y las provincias, las necesarias para complementarlas" (Flores, 2005).

7 Congreso Argentino Cooperativo, 2012.

8 Trelles, 1982, 143.

9 Pereyra, 2011, 32.

10 En la provincia de Buenos Aires se crea en 1913 la Dirección General de Saneamiento y Obras Sanitarias (antecedente institucional de la posterior Obras Sanitarias de Buenos Aires (OSBA).

11 http://www.enohsa.gov.ar/historia.html

12 Pereyra, 2011, 63-64.

de la empresa estatal a las diferentes provincias, con la conformación de 161 sistemas de aguas y saneamiento en el país. Desde entonces, se adoptaron diversos regímenes de gestión del servicio (empresas públicas provinciales, municipalización, cooperativas regionales, etc.). En particular, en la Provincia de Buenos Aires se crea en 1973, por ley 8.065, el ente autárquico denominado Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires (OSBA).

A su vez, en la descentralización de los servicios hacia las pequeñas localidades fueron adoptados otros modelos de gestión. Sin embargo, ninguno por sí solo alcanzaba a financiar las obras básicas o de expansión. La mayor demanda de crecimiento de los servicios de saneamiento, en la década del ochenta, no encontró respuestas cuando se profundizó la crisis fiscal, las condiciones de endeudamiento externo y el default del país.

El atraso en la inversión y la necesidad de reducción de costos, que implicaba al Estado tener que desempeñar su rol como operador y agente regulador, se convirtieron en argumentos para legitimar, en la década siguiente, los modelos privatizadores del servicio, justificando las tendencias de la globalización (competitividad, desregulación, flexibilización) que favorecían la expansión de las empresas transnacionales.

En 1991 con las políticas neoliberales, que se consolidarían a lo largo de toda la década, se inicia el proceso de privatización; primero, a nivel nacional, con la creación de la Comisión Técnica de la Privatización de la OSN, para en 1993 privatizar los servicios de distribución de agua potable y desagües cloacales.

La privatización mediante concesión de la OSN, después de reiterados conflictos, se extendió hasta el 2006, cuando el poder ejecutivo nacional, mediante decreto de necesidad y urgencia, procede a su anulación y reestatiza el servicio creando Aguas y Saneamiento Argentino (AySA), con participación mayoritaria del Estado Nacional (90%), quedando su control operativo en manos de la Federación Nacional de Trabajadores de Obras Sanitarias (10%), situación que prevalece hasta la fecha.

Paralelamente, en la provincia de Buenos Aires en 1996, también se definió las condiciones para privatizar los servicios de agua y saneamiento por ley 11.820, que establecía el Marco Regulatorio para la Prestación de los Servicios Públicos de Provisión de Agua Potable y Desagües Cloacales. Siguiendo un proceso similar a la privatización nacional de la OSN, en esta provincia la concesión queda interrumpida en el 2001, cuando finalizó con la rescisión del contrato en marzo del 2002, constituyéndose en el mismo año por decreto 517 una nueva empresa denominada Aguas Bonaerense Sociedad Anónima (ABSA), empresa mixta con participación mayoritaria del Estado provincial y vinculada al Sindicato de Obras Sanitarias de la provincia de Buenos Aires, posteriormente ratificada por ley 12.989.

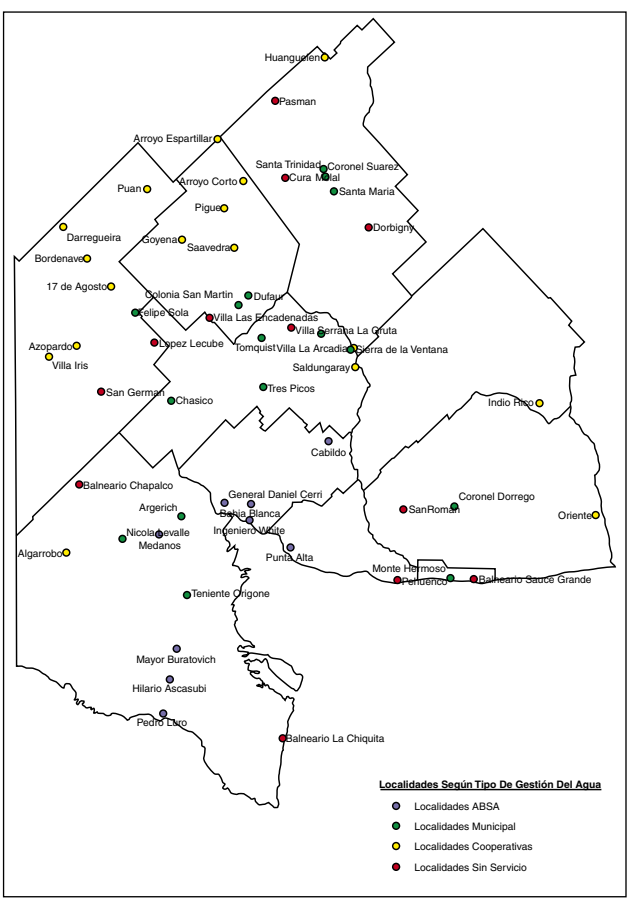
En el 2003, se establece por el decreto 878 el "Nuevo Marco Regulatorio para prestación de los servicios públicos de provisión de agua y desagües cloacales de la Provincia de Buenos Aires", convalidado el mismo año por la ley 13.154; esta regulación determina la posibilidad de que el servicio público pueda ser prestado como titular o mediante su concesión, delegando su prestación en actores particulares, como sociedades anónimas o cooperativas de usuarios, u otros sujetos de derecho público.

Respecto a las pequeñas poblaciones, el decreto establece que en aquellos casos en que se hayan vencido los contratos entre el SPAR y las Cooperativas, por el otorgamiento de la operación y administración de los servicios sanitarios, se posibilita las firmas de Contrato de Concesión de los servicios sanitarios, entre la correspondiente Cooperativa y la provincia de Buenos Aires, redefiniéndose en esta etapa un nuevo ente de control sobre los servicios de agua potable y saneamiento denominado Organismo de Control de Agua de la Provincia de Buenos Aires (OCABA)[13].

La diversidad de modelos de gestión del servicio de agua potable y/o corriente

Para el área que nos ocupa (Mapa 2), el Marco Regulatorio para la prestación de los Servicios de Agua Potable y Desagües Cloacales en la Provincia de Buenos Aires (decreto 878/03) establece en su artículo 3 que el servicio público sanitario puede ser prestado por: 1) el Estado Provincial; 2) las Municipalidades titulares de los servicios por derecho propio o delegación convencional, mediante administración directa o por la constitución de un organismo descentralizado autárquico o participando en sociedades mixtas con capital estatal mayoritario o mediante un concesionario privado; 3) Personas Jurídicas conforme a los re-

Mapa 2. Tipo de gestión por localidad en el área de estudio



Fuente: Elaboración propia.

13 Bukosky, 2008, 31.

querimientos previstos en el Marco Regulatorio y en los que en cada caso establezca el Poder Concedente en las bases de acceso a la prestación del servicio, garantizando la debida competencia, debiendo ser aprobado por ley u ordenanza específica según corresponda; 4) los Usuarios organizados jurídicamente como cooperativas de servicios públicos.

Tabla 1. Distribución del Tipo de Gestión del Servicio en el área de estudio

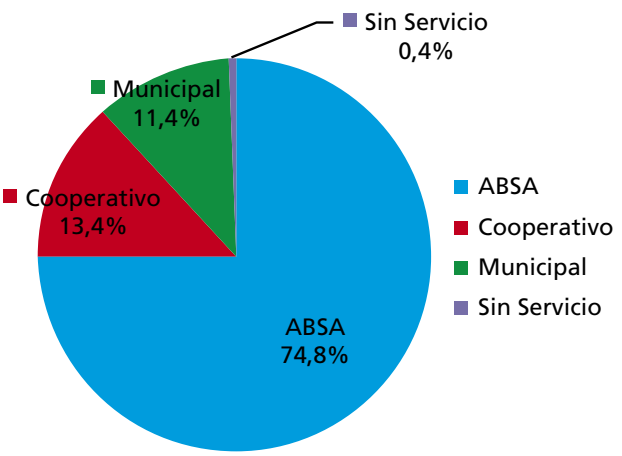
Prestador	*Cantidad Localidades*	*Habitantes (Año 2001)*	*Gestión por habitantes*
ABSA	9	359.319	74,8%
Municipal	18	54.971	11,4%
Cooperativo	17	64.467	13,4%
Sin Servicio	12	1.627	0,4%
Total	56	480.384	100 %

Fuente: Elaboración propia.

El mismo articulado realiza una salvedad en cuanto a la distribución del agua, clasificando a la misma como: a) Agua Potable: Agua que cumple con todos y cada uno de los límites impuestos por la Comisión Permanente de Normas de Potabilidad y b) Agua Corriente para el consumo humano e higiene: Agua que no cumple con algunos de los límites impuestos por la Comisión Permanente de Normas de Potabilidad.

Para indagar sobre la evolución de los modelos de gestión en cuanto al tamaño de la población y sus características e incidencia en el área de estudio, se realizó un estudio sobre la gestión del servicio de agua potable y saneamiento en 57 localidades de la región pampeana, en el sudoeste bonaerense, entre las cuales 18 tenían servicio de agua suministrado por cooperativas.

Gráfico 1. Distribución de Tipo de Gestión por Número de Habitantes



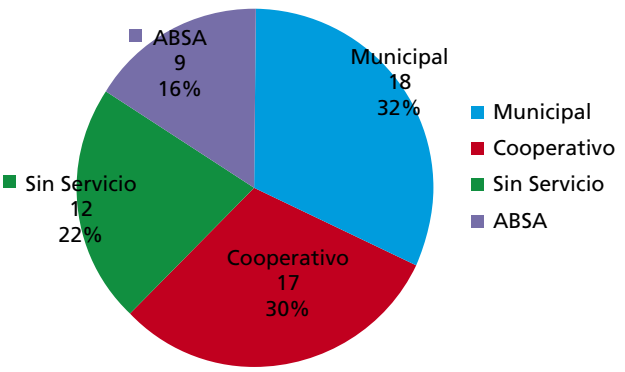
Fuente: Elaboración propia.

En las localidades de mayor concentración de población (unas trescientas sesenta mil personas, el 75% de la población del área), el servicio está en manos de la empresa mixta ABSA, con participación del sindicato, abarcando nueve localidades. El resto se divide en gestión cooperativa y gestión municipal o sin cobertura de servicio.

A escala provincial se reproduce la tendencia del cuadro de distribución de tipo de gestión por localidades.

El tamaño de las localidades o la dimensión de la población servida, a partir del cual se desarrolla el cooperativismo, corresponde en general a localidades pequeñas y medianas, donde los actores representativos están en contacto frecuente y perciben las necesidades como responsabilidades públicas. En el área de estudio especificada todas las localidades gestionadas por las cooperativas tienen menos de 15.000 habitantes, lo que no disminuye su influencia en el fortalecimiento social que han generado.

Gráfico 2. Distribución de Tipo de Gestión por Cantidad de Localidades



Fuente: Elaboración propia.

La relación permanente de las cooperativas con los organismos provinciales refleja las limitaciones a las que se enfrentan para convertirse en organizaciones civiles que puedan gestionar el servicio de forma autónoma, especialmente porque las obras e infraestructuras más importantes requieren apoyo del Estado, ya que el cobro por el servicio de agua no siempre es suficiente para enfrentar la incorporación de tecnologías u obras de tratamiento, almacenamiento o distribución.

El grado de desarrollo del modelo cooperativo en la provincia de Buenos Aires ha producido además el crecimiento de las organizaciones de segundo orden, que brindan apoyo a las cooperativas (de tipo técnico, organizativo, administrativo, capacitación, etc.). En la provincia de Buenos Aires destacan: la Federación de Cooperativas de Buenos Aires (FEDECOBA), con 121 cooperativas de servicios públicos y 60 de servicios sanitarios; y la Federación Provincial de Cooperativas de Agua Potable de la Provincia de Buenos Aires (FEDECAP), con 65 asociadas.

La evolución institucional del modelo cooperativo y la gestión del agua

El desarrollo del cooperativismo en la Argentina, y en particular en el sudoeste de la provincia de Buenos Aires, tiene antecedentes en el inicio del siglo XX ante el fracaso de la gestión privada de distribución de energía, que impulsó la organización hacia cooperativas de servicios de generación y distribución de

energía eléctrica, y hacia las experiencias cooperativas vinculadas a la producción y la comercialización en la actividad agropecuaria en la región pampeana.

En tiempos de un incipiente grado de urbanización, estas formas de gestión de los servicios representaron un impulso proactivo por parte de los vecinos inmigrantes, ya que el modelo cooperativista les permitía construir lazos de solidaridad y dar respuesta a la necesidad de relacionarse con otras personas de la misma procedencia y cultura. La organización colectiva para el trabajo y la necesidad de mejorar la calidad de vida, en la construcción del nuevo territorio compartido, llevó a definir y asumir como propio el sentido de lo público (lo compartido por todos) y a involucrarse con participación directa en la resolución de los problemas. Este sentimiento encontró en el movimiento cooperativo una forma fuera del Estado para convertir a esta organización social en un factor del desarrollo local.

La experiencia asociativa surge inicialmente en torno a las sociedades de Socorros Mutuos ligadas al origen de los inmigrantes para solucionar problemas cotidianos, construyendo una capacidad organizativa base de las cooperativas de comercialización y posteriormente cooperativas de servicio.

La extensión del servicio eléctrico en las localidades de la mano de la organización de estas cooperativas se convirtió en una respuesta temprana hasta que surgieron los sistemas de generación y distribución de energía más centralizados. Esta capacidad organizativa de las comunidades para dar solución a los problemas fue incorporando otros servicios públicos, entre ellos la distribución de agua potable.

En la provincia de Buenos Aires, especialmente en centros urbanos pequeños y muy relacionados con la actividad agropecuaria, se evidencia cierto reconocimiento histórico acerca de estas figuras institucionales de organización. Estas cooperativas de comercialización y seguros significaron un aprendizaje temprano de autogestión y tuvieron una incidencia muy alta en la consolidación de las poblaciones en la mitad del siglo pasado.

En el área de estudio, y como se observa en la tabla 2, la gran mayoría inicia su actividad con el servicio de distribución de energía eléctrica, incorporando el servicio de agua en la década del ochenta.

Cabe añadir que en la región pampeana, la disponibilidad de agua no requería de instalaciones especiales, porque en casi todos los casos había agua subterránea, a la que la población accedió hasta que estos sistemas individuales de abastecimiento y de vuelco de excretas contaminaron las napas; es cuando, ya en la década del ochenta, se generó la necesidad de sumar a las cooperativas el servicio de agua potable sin políticas paralelas de instalaciones de saneamiento, que en la región mantienen un gran atraso. Esta condición natural original, de accesibilidad al recurso, justifica una expresión tardía en la conformación de los servicios de agua potable en relación al servicio de energía eléctrica, que fue el que dio origen a las entidades.

Otro de los factores que impulsó la necesidad de servicios de agua potable fue la presencia en la región de concentraciones de arsénico que superaban los límites establecidos por las normas, cada vez más estrictas, recogidas por el Código Alimentario Nacional o, posteriormente, por normas provinciales como la ley 11.820, que requirieron tratamientos de potabilización o estrategias diferenciadas del servicio de agua corriente y de agua potable[14].

Prácticas sociales en torno a las cooperativas

El interés de estudiar a las cooperativas como tipo de organización en la gestión del recurso del agua se deriva del hecho de ser una forma de acción colectiva organizada, que permite apreciar las diferentes modalidades de interacción social entre el Estado y la comunidad, así también como la evolución de las representaciones de una responsabilidad compartida.

Conocer la historia íntima de las cooperativas permite observar cómo se promueve una acción colectiva que se institucionaliza, indagar sobre las diferentes formas de articulación con el Estado y cómo en el seno de esta relación, se reproducen diferencias sociales. Las cooperativas son modalidades de organización pública, no estatal, de gran potencialidad en el desarrollo de las localidades, que se convierten en una alternativa no suficientemente valorada en la perspectiva de la teoría de los servicios públicos que, principalmente, confronta modelos de gestión estatal o privado.

Aunque, como se analizó anteriormente, la relación de las cooperativas con el Estado ha pasado por etapas diferentes (de apoyo y promoción por parte de este, de restricción o de limitación cuando compiten con políticas de intervenciones estatales o privadas, o de complementación con el Estado) las cooperativas han podido sostenerse y acompañar la oferta de cobertura de servicios de agua potable o corriente, según lo define el decreto 878 ya mencionado. No así la de los servicios de saneamiento, que requieren mayor nivel de inversión inicial y que, además, no son percibidos como una necesidad directa por los asociados. Para el área de estudio, con sólo cinco localidades con instalaciones de tratamiento cloacal, ninguna cooperativa tiene su gestión y las que existen están en manos del Estado.

Sin embargo, las entidades han incorporado nuevos servicios, que seguramente responden a una demanda de los usuarios no cubierta por el Estado ni los privados. En todos los casos, esta forma de organización tiende a prestar tanto servicios rentables como no rentables, buscando formas de compensación.

La articulación con otros servicios como la electricidad, servicios de sepelio, telefonía, internet y televisión por cable son expansiones que, en muchos casos, ayudan a mantener la rentabilidad y las relaciones solidarias con sus asociados, pero a veces estos tienden a percibirse sólo como clientes o usuarios.

14 El límite tolerable de arsénico para agua de consumo humano se bajó de 0,10 mg/l a 0,005 mg/l; en la provincia de Buenos Aires sólo el 20% de su superficie tiene agua subterránea que cumple esta condición (Castro Muñoz, 2011, http://www.ada.gba.gov.ar/novedades/Informe2.pdf).

15 Datos corresponden al censo de INDEC 2001, última información publicada de habitantes por localidad.

16 La Cooperativa de Provisión de Servicio Eléctrico y otros Servicios de Pigüe Limitada incorpora el servicio de agua potable en Arroyo Corto.

Tabla 2. Servicios de las cooperativas de la región

Partido	Localidad	Habitantes[15]	Año Creación	Servicio Agua Potable	Otros Servicios
Coronel Dorrego	Oriente	1976	1978	1985	Desagotes Domiciliarios - Sepelios - Gas Envasado Electricidad - Internet - Telefonía Fija
Cnel. Pringles	Indio Rico	1165	1964	1986	Electricidad - Gas Natural por Red
Cnel. Suárez	Huanguelén	4896	1959	1987	Electricidad - Gas Envasado - Internet - Sepelios
Puan	17 de agosto	362	1965	1998	Cobranza de Terceros - Sepelios Electricidad - Internet - TV por Cable
Puan	Azopardo	92	1969	2008	Distribución de Electricidad - Gas Envasado - Gas Zeppelines - TV por Cable
Puan	Bordenave	824	1958	1982	Electricidad - Sepelios - Telefonía Fija
Puan	Darregueira	5389	1947	1982	Electricidad Urbana y Rural - TV por Cable - Internet - Sepelios - Crédito Solidario - Educación a Distancia
Puan	Puan	4735	1951	1977	Ambulancia de Traslados - Construcción de Viviendas - Electricidad - Internet - Telefonía Fija - TV por Cable - Enfermería - Sepelios
Puan	Villa Iris	1950	1930	1984	Agua de Mesa Envasada - Electricidad - Sepelios - Internet - Telefonía Celular - TV por Cable
Saavedra	Arroyo Corto	500	1933	1985	Agua Potable de Red - Ambulancia - Dist. de Electricidad - Internet - Sepelio - Telefonía Fija - Seguro Colectivo Fliar - Telefonía fija - TV por Cable
Saavedra	Arroyo Espartillar	871	1957	1981	Desagotes Domiciliarios - Electricidad - Fábrica de Columnas y Premoldeados - TV por Cable - Telefonía Fija
Saavedra	Goyena	553	1958	1985	Electricidad - Sepelios
Saavedra	Pigüé	13822	1933	1985[16]	Ambulancia de Traslados - Electricidad - Internet - Seguro Colectivo Familiar - Sepelios - Telefonía Fija - TV Antena Comunitaria - por Cable
Saavedra	Saavedra	2107	1973	1979	Sepelios
Tornquist	Saldungaray	1292	1958		Electricidad - Seguro Colectivo Fliar - TV por Cable - Telefonía Fija
Villarino	Algarrobo	1814	1945	1983	Distribución de Electricidad

Fuente: Elaboración propia

El cooperativismo necesita del apoyo del Estado en términos técnicos, de control o de construcción de infraestructura; en general, el mismo se canaliza por intermedio de organismos estatales o mediante subsidios de diferentes tipos. Constituyen una organización no estatal que puede canalizar propuestas y actividades financiadas con diversos tipos de subsidio de organismos nacionales e internacionales, públicos o privados, que demandan un grado de institucionalidad confiable[17].

La cooperativa se transforma en una organización articuladora entre el Estado y los usuarios, en un servicio de alta sensibilidad para la población, con una estructura de organización que facilita su participación en forma directa. Una dificultad observada es el progresivo desinterés de participación en sus Asambleas. Por lo tanto, el grado de conciencia de los asociados, como copartícipes solidarios en la solución de los problemas, no siempre es claro y son necesarias acciones de concienciación permanentes.

En algunos casos, se revela una baja participación por parte de los asociados que puede estar motivada por diversas causas, como la visualización de la organización como empresa, lo que hace que los asociados se vean como meros clientes. En otros casos, es la consecuencia de la delegación de facultades por parte de los asociados en los dirigentes de la cooperativa.

Otro punto de interés surge si se analiza la relación entre las cooperativas y el Estado local en términos y lógicas de acción política partidaria. Los responsables de la cooperativa representan intereses y, además, son la vía para construir relaciones de poder y liderazgo que pueden tener continuidad en los cargos políticos electivos o que el gobierno puede intentar cooptar[18].

En este sentido, el documento "Mensaje del cooperativismo argentino en el año internacional de las cooperativas", presentado en el Congreso Argentino de las Cooperativas 2012, en referencia a la relación entre las cooperativas y los poderes ejecutivos, expresa:

> "Una relación desequilibrada, de mera subordinación al poder político, debilita las iniciativas autogestionarias y por lo tanto la capacidad de la sociedad para la búsqueda de alternativas dirigidas a la construcción de autonomía y defensa de los intereses de consumidores, usuarios, trabajadores y productores.

17 Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA); Servicio Provincial de Agua Potable y Saneamiento Rural (SPAR) de la Provincia de Buenos Aires.

18 En algunos casos se convierte en polos de poder que generan conflictos políticos con los dirigentes de los propios municipios ya que compiten en un espacio común que es la relación con los vecinos de cada localidad (Entrevistas realizadas en 2010 y 2011 a directivos de Cooperativa de Algarrobo, Cooperativa de Oriente y Cooperativa de Servicios de Saavedra en provincia de Buenos Aires).

> Un cooperativismo débil esteriliza el aporte que pueden realizar las cooperativas en términos de participación y compromiso social. Los cooperativistas hemos sufrido el Estado indiferente e incluso el Estado represor de nuestras organizaciones. El desafío es la construcción de compromisos con un Estado socio: una sociedad autónoma, democrática y de bases solidarias —objetivo y requisito del desarrollo cooperativo— no puede realizarse sin una firme y equilibrada alianza con el Estado"[19].

Conclusiones

La comprensión de la dinámica social y económica de la gestión del recurso agua requiere un análisis en perspectiva histórica y contextos ideológicos que expliquen su expresión institucional. Estos contextos determinaron la forma en que el Estado orientó sus políticas en relación al recurso. Impulsó y dio legitimidad a las mismas, en diferentes modalidades de gestión que, en el caso de este tipo de servicios públicos, no pueden ser explicadas sólo desde la perspectiva del mercado.

La historia de la gestión del agua en la Argentina estuvo marcada por la trascendencia y el modelo de servicio que definió la OSN. Formó parte de una concepción del Estado que tenía a su cargo dar el servicio sin estar condicionada por sus costos pues los mismos eran parte de las políticas de Estado. Sin embargo, el país tardó mucho en asumir que no tenía recursos para seguir sosteniendo de forma eficiente ese modelo y acompañar el crecimiento de la demanda cuando el mismo criterio se aplicó al conjunto de los servicios públicos.

Las cooperativas expresan una organización de acción colectiva institucionalizada que adquiere un temprano desarrollo en la región pampeana y particularmente en el sudoeste de la provincia de Buenos Aires. Los procesos asociativos constituyeron una forma de superar dificultades y mejorar las condiciones de vida de inmigrantes europeos, italianos, españoles, alemanes o franceses, que construían nuevas institucionalidades ante la ausencia del Estado. Las Sociedades de Fomento, Socorros Mutuos y Cooperativas fueron respuestas colectivas y solidarias que estuvieron presentes en todos los pueblos de la región.

Las primeras cooperativas se desarrollaron en torno a problemas productivos y de comercialización, así como en torno a seguros frente a los eventos climáticos, acompañando luego al progreso tecnológico en la provisión de energía eléctrica. La aplicación de esta modalidad de gestión al servicio de agua potable fue más reciente, en especial en la región de estudio. El agua fue en la región pampeana un recurso de libre disposición individual hasta que la contaminación o la menor disponibilidad lo transformaron en un bien escaso y una necesidad básica colectiva.

Para el desarrollo local constituyen una forma de mediación entre las comunidades y el Estado, una forma legitimada por su carácter de organización de base solidaria y al mismo tiempo empresaria. Esta doble posibilidad hace que las condiciones generales se reflejen en la forma que adopta la cooperativa entre dos extremos, uno, gerencial y competitivo, y otro, solidario y redistributivo.

En el caso de las pequeñas localidades, estas organizaciones desempeñan un rol de gran importancia relativa ya que pueden transformarse en el centro de iniciativas de desarrollo endógeno y, por esta vía, en un vector en el campo de la acción política. En ellas se reflejan los conflictos sociales e ideológicos del contexto local en términos de poder real de individuos o de grupos.

La gestión por cooperativas encuentra un nuevo impulso a partir de la crisis del 2001, en el momento en que el retorno del Estado debe encontrar formas participativas de mediación de las políticas. Al mismo tiempo, por tratarse de servicios públicos, tienen una dependencia directa de los aportes complementarios del Estado.

La estructura de subsidios en los servicios públicos, especialmente en el agua y la energía, han tergiversado el valor del cuadro tarifario que en nada representa los costos de los servicios y en el que, por lo tanto, las cooperativas se encuentran limitadas y con dependencia directa del gobierno provincial o del gobierno nacional cuando demandan programas de financiamiento para mejoras o ampliación de infraestructura.

La incorporación de otros servicios en las cooperativas conforma una estrategia para consolidar y compensar su esquema financiero y así poder hacer frente a este servicio deficitario. Asimismo, representa una respuesta solidaria ante nuevas demandas colectivas que encuentran en ellas una organización apta para hacerse cargo de necesidades derivadas del avance tecnológico o de las modas; es el caso del servicio de televisión por cable o internet. Por lo tanto, más allá de los contextos políticos cambiantes, las cooperativas han sabido adaptarse a los ciclos ideológicos ampliando o diversificando sus servicios, asociándose entre ellas o simplemente adoptando criterios menos solidarios y más gerenciales y consolidándose en su estructura institucional federativa y confederativa.

En todas sus formas, continúan siendo la solución más apropiada para construir institucionalidad local de base solidaria que tiene igualmente capacidad para intervenir en un mercado.

Bibliografía

Banco Mundial, 2000: *Argentina. Gestión de los Recursos Hídricos. Elementos de Política para su Desarrollo Sustentable en el siglo XXI*. Vol. I. Oficina Regional de América y el Caribe. Departamento de Argentina. Grupo de Gestión de los Recursos Hídricos (http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2007/04/23/000020439_20070423093101/Rendered/PDF/202790SPANISH.pdf).

Bukosky, M. 2008: "Vulnerabilidades en la gestión del servicio de agua potable en la localidad de Oriente". Tesis de Licenciatura en Gestión Ambiental. UNICEN.

Castro Muñoz, G. 2011: *Problemática del Arsénico en el Agua Potable. Tecnologías de abatimiento,* en http://www.ada.gba.gov.ar/novedades/Informe2.pdf.

Congreso Argentino Cooperativo 2012: *Documento de conclusiones*. Rosario (en http://www.cac2012.coop/).

Flores, M. 2005: "La regulación del recurso agua en la provincia de Buenos Aires", en *La Ley. Suplemento de Derecho Ambiental*.

19 http://www.cac2012.coop/wp-content/uploads/2012/09/mensaje-cac-2012-web.pdf.

Hantke-Domas, M. y Jouravlev, A. 2011: *Lineamientos de política pública para el sector de agua potable y saneamiento*. Santiago de Chile, CEPAL.

Pereyra, E. 2011: "La política del agua en la Provincia de Buenos Aires. Notas para su reconstrucción histórica", en Isuani, F. (editor): *Política pública y gestión del agua. Aportes para un debate necesario*. Buenos Aires, Edit. Prometeo.

Solveira, B. R. 2004: "De cooperativas eléctricas a cooperativas de servicios públicos. El cooperativismo eléctrico en la provincia de Córdoba" en *XIX Jornadas de Historia Económica*. San Martín de los Andes.

Solveira, B. R. 2010: "Las cooperativas de servicios públicos en la provincia de Córdoba" en *XXII Jornadas de Historia Económica*. Río Cuarto, Universidad Nacional de Río Cuarto.

Trelles, R. A. 1982: *La ingeniería sanitaria en la República Argentina. Algunos antecedentes para su historia*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.